EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 27.1.2014
COM(2014) 27 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

over de uitvoering van Kaderbesluit 2008/913/JBZ van de Raad betreffende de bestrijding van bepaalde vormen en uitingen van racisme en vreemdelingenhaat door middel van het strafrecht

{SWD(2014) 27 final}

1. INLEIDING

Alle vormen en uitingen van racisme en vreemdelingenhaat zijn onverenigbaar met de waarden waarop de EU is gegrondvest. Het Verdrag van Lissabon bepaalt dat de Unie ernaar moet streven een hoog niveau van veiligheid te waarborgen, door middel van maatregelen ter voorkoming en bestrijding van criminaliteit, racisme en vreemdelingenhaat[1].

Kaderbesluit 2008/913/JBZ van de Raad betreffende de bestrijding van bepaalde vormen en uitingen van racisme en vreemdelingenhaat door middel van het strafrecht[2] (hierna "het kaderbesluit" genoemd) werd na zeven jaar onderhandelen op 28 november 2008 unaniem aangenomen. De complexiteit van de onderhandelingen was voornamelijk het gevolg van de uiteenlopende rechtssystemen en -tradities van de lidstaten wat de bescherming van het recht van vrijheid van meningsuiting en de beperkingen daarop betreft. Toch was de gemeenschappelijke basis groot genoeg om tot een voor de hele EU gemeenschappelijke strafrechtelijke benadering van racisme en vreemdelingenhaat te komen. Die moet ervoor zorgen dat identieke gedragingen in alle lidstaten strafbaar zijn en dat er doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties kunnen worden opgelegd aan natuurlijke personen en rechtspersonen die strafbare feiten van die aard hebben gepleegd of daarvoor aansprakelijk zijn.

De bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat moet in de context van de grondrechten worden geplaatst: het kaderbesluit is er gekomen om de rechten van individuen, groepen en de gemeenschap als geheel te beschermen door bijzonder ernstige vormen van racisme en vreemdelingenhaat te bestraffen, met inachtneming van de fundamentele rechten van vrijheid van meningsuiting en vereniging. Het kaderbesluit geeft zo gestalte aan het door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens benadrukte fundamentele belang alle vormen en uitingen van rassendiscriminatie te bestrijden. Het Hof stelde dat het in een democratische samenleving nodig kan zijn alle uitdrukkingsvormen die door onverdraagzaamheid ingegeven haat verspreiden, aanwakkeren, bevorderen of rechtvaardigen, te bestraffen of zelfs te voorkomen[3]. Het kaderbesluit moet worden toegepast in overeenstemming met de grondrechten, in het bijzonder de vrijheid van meningsuiting en vereniging, zoals verankerd in het Handvest van de grondrechten.

Overeenkomstig artikel 10, lid 1, van Protocol nr. 36 bij de Verdragen heeft de Commissie vóór het eind van de overgangsperiode die op 1 december 2014 afloopt, niet de bevoegdheid om uit hoofde van artikel 258 VWEU inbreukprocedures in te leiden met betrekking tot kaderbesluiten die vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon zijn aangenomen.

Het kaderbesluit vereist nu dat de Commissie een schriftelijk verslag opstelt waarin zij beoordeelt in hoeverre de lidstaten de bepalingen van deze wetgeving hebben uitgevoerd. Dit verslag is gebaseerd op door de lidstaten meegedeelde omzettingsmaatregelen (zie bijlage) en de technische informatie die de Commissie tijdens haar analyse bij de lidstaten heeft opgevraagd (waaronder nationale rechtspraak, voorbereidende werkzaamheden en richtsnoeren), evenals op de informatie die tijdens vijf bijeenkomsten van een groep

---

[1] Artikel 67, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

[2] PB L 328 van 6.12.2008, blz. 55.

[3] Arresten van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van 23.9.1994 (*Jersild/Denemarken*) en 6.7.2006 (*Erbakan/Turkije*). Zie ook het arrest van 9.7.2013 (*Vona/Hongarije*) dat specifiek de vrijheid van vergadering en vereniging betreft.

regeringsdeskundigen is verzameld en een studie die in opdracht van de Commissie werd uitgevoerd[4].

De lidstaten moesten vóór 28 november 2010 de tekst meedelen van de bepalingen waarmee zij hun verplichtingen uit hoofde van dit kaderbesluit in nationaal recht omzetten. Alle lidstaten hebben hun maatregelen om aan het kaderbesluit te voldoen, meegedeeld.

2. BELANGRIJKSTE ELEMENTEN VAN HET KADERBESLUIT

In het kaderbesluit is een gemeenschappelijke strafrechtelijke benadering van bepaalde vormen van racisme en vreemdelingenhaat vastgelegd, meer bepaald ten aanzien van twee typen strafbare feiten, welbekend als racistische en xenofobe haatuitingen en -misdrijven[5].

Met betrekking tot haatuitingen moeten de lidstaten ervoor zorgen dat de volgende opzettelijke gedragingen jegens een groep personen, of een lid van die groep, die op basis van ras, huidskleur, godsdienst, afstamming, dan wel nationale of etnische afkomst wordt gedefinieerd, strafbaar zijn:

– het publiekelijk aanzetten tot geweld of haat, onder meer door het publiekelijk verspreiden of uitdelen van geschriften, afbeeldingen of ander materiaal;

– het publiekelijk vergoelijken, ontkennen of verregaand bagatelliseren van

  – genocide, misdaden tegen de menselijkheid en oorlogsmisdaden zoals gedefinieerd in de artikelen 6, 7 en 8 van het Statuut van het Internationaal Strafhof; of

  – de in artikel 6 van het Handvest van het Internationale Militaire Tribunaal, gehecht aan het Verdrag van Londen van 8 april 1945, omschreven misdrijven,

  indien de gedraging van dien aard is dat zij het geweld of de haat tegen een dergelijke groep of een lid van een dergelijke groep dreigt aan te wakkeren.

Op grond van artikel 1, lid 2, van het kaderbesluit kunnen de lidstaten ervoor kiezen *alleen* gedragingen te bestraffen (1) die van dien aard zijn dat zij de openbare orde dreigen te verstoren of (2) die bedreigend, kwetsend of beledigend zijn. Op grond van artikel 1, lid 4, kan elke lidstaat bepalen dat hij het ontkennen of verregaand bagatelliseren van de bovenvermelde misdrijven *alleen* strafbaar stelt indien dat gedrag het voorwerp is van een eindbeslissing van een nationaal gerecht van die lidstaat en/of van een internationaal gerecht, dan wel een eindbeslissing van uitsluitend een internationaal gerecht. Voor het vergoelijken van de bovenvermelde misdrijven is niet in deze mogelijkheid voorzien.

Met betrekking tot haatuitingen moeten de lidstaten ervoor zorgen dat racistische en xenofobe motieven als een verzwarende omstandigheid worden beschouwd, dan wel dat die motieven door de rechter in aanmerking kunnen worden genomen bij de bepaling van de strafmaat.

---

[4] Studie over het juridisch kader dat in de EU-lidstaten van toepassing is op haatuitingen en -misdrijven met racistische of xenofobe motieven (JUST/2011/EVAL/FW/0146/A4).

[5] Deze termen worden evenwel niet gebruikt in het kaderbesluit.

3. OMZETTING DOOR DE LIDSTATEN

3.1. Racistische en xenofobe haatuitingen (artikel 1)

3.1.1. Publiekelijk aanzetten tot geweld of haat

De strafwetboeken van de meeste lidstaten bevatten bepalingen met betrekking tot gedrag dat onder "aanzetten tot geweld of haat" valt. De gebruikte terminologie (bv. "provoceren", "aanwakkeren", "verspreiden", "promoten", "opwekken" en "aanmoedigen") en de toegepaste criteria variëren evenwel. DK, FI en SE beschikken niet over specifieke bepalingen met betrekking tot het aanzetten en doen een beroep op bepalingen die bedreigend, beledigend, grof, lasterlijk of minachtend taalgebruik ingegeven door ras, huidskleur, godsdienst of overtuiging dan wel nationale of etnische afkomst, strafbaar stellen.

De meeste lidstaten verwijzen specifiek naar zowel geweld als haat (BE, BG, DE, EE, ES, EL, FR, HR, IT, CY, LV, LT, LU, MT, NL, AT, PT, SI en SK). Voor de doeltreffendheid van dit instrument is het belangrijk dat het publiekelijk aanzetten tot zowel geweld als haat strafbaar wordt gesteld. EE, EL en PT verwijzen naar de beide termen. In EE moet er sprake zijn van een gevaar voor het leven, de gezondheid en het eigendom van de persoon. EL stelt het aanzetten *tot handelingen of daden die waarschijnlijk tot haat of geweld leiden* strafbaar en PT vereist een extra organisatorisch element van de vermeende daders. Geen van deze elementen ligt in het kaderbesluit vervat. De wetgeving van CZ, IE, HU, PL, RO en UK bevat enkel een expliciete verwijzing naar haat. Volgens IE en UK valt het concept geweld effectief onder de term "haat", volgens CZ is dat slechts in bepaalde omstandigheden zo en volgens HU valt dat concept eronder via de nationale rechtspraak.

Volgens het kaderbesluit kunnen slachtoffers van het aanzetten een groep personen of een lid van een dergelijke groep zijn. Twaalf lidstaten (BE, DE, EL, FR, HR, CY, LT, LU, MT, AT, PT en SK) vermelden overeenkomstig het kaderbesluit expliciet groepen en individuele leden; in NL is het aanzetten tot haat gericht *tegen personen*, terwijl het aanzetten tot geweld gericht is tegen *een persoon*. Acht lidstaten (CZ, DK, IE, ES, HU, RO, FI en SE) verwijzen enkel expliciet naar een groep personen. Zeven lidstaten verwijzen niet expliciet naar groepen of individuen. Volgens BG, LV, PL en SI bestrijken dergelijke strafbare feiten zowel handelingen tegen groepen als tegen individuen; EE, IT en UK hebben geen nauwkeurige informatie verstrekt. In EE in het aanzetten strafbaar wanneer het gevaar veroorzaakt voor een persoon.

Het kaderbesluit is van toepassing zodra de slachtoffers van het aanzetten op basis van ras, huidskleur, godsdienst, afstamming dan wel nationale of etnische afkomst worden gedefinieerd. Niet alle lidstaten hebben de lijst discriminatiegronden omgezet, maar de doelstelling lijkt over het algemeen te zijn verwezenlijkt. BE, HR, CY en SK vermelden expliciet alle gronden, ook LU lijkt dat te doen, door familiale status gelijk te stellen met "afstamming". DK, IE, AT, PT, SE en UK vermelden alle gronden met uitzondering van afstamming, terwijl BG, DE, ES, FR, IT, LV en HU geen verwijzingen naar huidskleur en afstamming hebben opgenomen. MT en SI verwijzen niet naar afstamming en nationale herkomst en LT vermeldt huidskleur en etnische afkomst niet. CZ, EL, NL, PL en RO hebben geen verwijzing naar huidskleur, afstamming of nationale herkomst opgenomen. EE, FR, SI en FI beschouwen de term "herkomst" als identiek aan de term "afstamming", zoals RO dat ook doet voor de term "etnische afkomst". In het geval van BG en LT lijkt de term "nationaliteit" niet de ruimere betekenis van de term "nationale herkomst" weer te geven.

3.1.2. *Het publiekelijk verspreiden of uitdelen van geschriften en afbeeldingen die of ander materiaal dat tot geweld of haat aanzet*

Het kaderbesluit bepaalt dat het publiekelijk aanzetten tot geweld of haat door het publiekelijk verspreiden of uitdelen van geschriften, afbeeldingen of ander materiaal ook strafbaar wordt gesteld, hetgeen aangeeft dat niet alleen mondelinge communicatie moet worden bestreken. De meeste lidstaten vermelden, zoals vereist, de specifieke verspreidingsmiddelen in de bepalingen over het strafbare feit zelf (BE, BG, DE, EL, IE, FR, HR, CY, LT, LU, MT, NL, PL, PT en UK). Andere lidstaten (CZ, HU en SK) verwijzen echter naar algemene interpretatievoorschriften van het strafwetboek, officiële verslagen (FI) of voorbereidende werkzaamheden (SE) op dit gebied. LV verwijst naar rechtspraak waarin online communicatie wordt bestraft. ES gebruikt de uitdrukking *verspreidt aanstootgevende informatie* en IT gebruikt de woorden *verspreidt ideeën*. EE, AT en SI bepalen enkel dat de handeling publiekelijk moet zijn verricht, terwijl DK bepaalt dat de handeling publiekelijk moet zijn verricht dan wel met verdere verspreiding als doel.

3.1.3. *Het publiekelijk vergoelijken, ontkennen of verregaand bagatelliseren van genocide, misdaden tegen de menselijkheid en oorlogsmisdaden*

Het kaderbesluit bepaalt dat de lidstaten het publiekelijk vergoelijken, ontkennen en verregaand bagatelliseren van de in de artikelen 6, 7 en 8 van het Statuut van het Internationaal Strafhof genoemde misdaden (genocide, misdaden tegen de menselijkheid en oorlogsmisdaden) jegens een groep personen, of een lid van die groep, die op basis van ras, huidskleur, godsdienst, afstamming, dan wel nationale of etnische afkomst wordt gedefinieerd, strafbaar moeten stellen, wanneer de gedraging van dien aard is dat zij het geweld of de haat tegen een dergelijke groep of een lid van een dergelijke groep dreigt aan te wakkeren.

Deze bepaling kan worden omgezet zonder expliciete verwijzing naar het Statuut van het Internationaal Strafhof als de definities van genocide, misdaden tegen de menselijkheid en oorlogsmisdaden in de nationale wetgeving overeenstemmen met die van het Statuut. Acht lidstaten (BG, HR, CY, LU, LT, MT, SI en SK) stellen de drie typen gedragingen (het publiekelijk vergoelijken, ontkennen en verregaand bagatelliseren) strafbaar. CY, LU, MT, SI en SK verwijzen expliciet naar de voornoemde artikelen van het Statuut, of nemen die zo goed als over. SK bepaalt dat het gedrag lasterlijk moet zijn of een bedreiging moet vormen voor de groep of het individu.

Zeven lidstaten verwijzen niet expliciet naar de drie typen gedragingen. ES, FR, IT en PL verwijzen enkel naar het vergoelijken, PT verwijst enkel naar het ontkennen en LV en RO verwijzen enkel naar het vergoelijken of het ontkennen (RO stelt het *minimaliseren* enkel strafbaar als dat plaatsvindt door het uitdelen van materiaal). LV en PT verwijzen naar alle internationale misdaden, RO verwijst naar genocide en misdaden tegen de menselijkheid en ES en IT verwijzen enkel naar genocide.

Met betrekking tot de vereiste dat de gedraging geweld of haat moet dreigen aan te wakkeren, vereisen FR, IT, LV, LU en RO niet dat de gedraging van dien aard moet zijn dat zij geweld of haat dreigt aan te wakkeren. In BG, ES, PT en SI moet er sprake zijn van meer dan alleen waarschijnlijke aanzetting.

Dertien lidstaten (BE, CZ, DK, DE, EE, EL, IE, HU, NL, AT, FI, SE en UK) beschikken niet over strafrechtelijke bepalingen met betrekking tot dit gedrag. DE en NL stellen dat de nationale rechtspraak die van toepassing is op de ontkenning en/of het bagatelliseren van de Holocaust ook van toepassing zou zijn op de in dit artikel genoemde gedraging.

3.1.4. Het publiekelijk vergoelijken, ontkennen of verregaand bagatelliseren van de misdaden die zijn vastgelegd in het Handvest van het Internationale Militaire Tribunaal

Het kaderbesluit verplicht de lidstaten het publiekelijk vergoelijken, ontkennen of verregaand bagatelliseren van misdaden tegen de vrede, oorlogsmisdaden en misdaden tegen de menselijkheid die door grote oorlogsmisdadigers van de Europese asmogendheden zijn gepleegd, strafbaar te stellen. Dergelijke gedragingen kunnen als specifieke uitingen van antisemitisme worden beschouwd als zij van dien aard zijn dat zij geweld of haat dreigen aan te wakkeren. Het is daarom essentieel dat zij op grond van het nationale strafrecht strafbaar zijn[6].

Deze bepaling kan worden omgezet zonder specifieke verwijzing naar het Handvest van het Internationale Militaire Tribunaal, zolang duidelijk is dat zij verwijst naar specifieke historische misdaden die door de Europese asmogendheden zijn gepleegd. FR, CY, LU en SK verwijzen expliciet naar het Handvest van het Internationale Militaire Tribunaal. FR beperkt zich daarentegen tot het *in twijfel trekken* van misdaden en LU verwijst niet naar misdaden tegen de vrede.

Zes lidstaten (BE, CZ, DE, LT, HU en AT) verwijzen naar het *nationaalsocialistische regime* of naar *nazi-Duitsland* als de belangrijke daders van dergelijke misdaden. Van deze zes landen verwijst BE alleen naar genocide, terwijl CZ en HU verwijzen naar genocide en andere misdaden tegen de menselijkheid. RO verwijst naar het ontkennen en vergoelijken van de Holocaust en verwijst enkel naar het *minimaliseren* met betrekking tot het uitdelen van materiaal. SI verwijst naar het ontkennen, vergoelijken en bagatelliseren van de Holocaust. LT en PT beperken het strafbaar stellen door te verwijzen naar misdaden die door het nationaalsocialistische regime zijn gepleegd *tegen respectievelijk de Litouwse of de Poolse natie of burgers*. PL verwijst in dit verband enkel naar het ontkennen.

De overige vijftien lidstaten (BG, DK, EE, EL, IE, ES, HR, IT, LV, MT, NL, PT, FI, SE en UK) hebben geen specifieke bepalingen op grond waarvan deze gedragingen strafbaar zijn. NL, FI en UK hebben rechterlijke beslissingen voorgelegd met veroordeling van het bagatelliseren, vergoelijken en ontkennen van de Holocaust, op basis van de strafbaarstelling van respectievelijk het aanzetten tot haat, etnische agitatie en het aanwakkeren van haat.

3.1.5. Facultatieve voorwaarden

Bepaalde lidstaten hebben gebruik gemaakt van de mogelijkheid waarin artikel 1, lid 2, voorziet, op basis waarvan lidstaten ervoor kunnen kiezen enkel haatuitingen te bestraffen (1) die van dien aard zijn dat zij de openbare orde dreigen te verstoren of (2) die bedreigend, kwetsend of beledigend zijn. CY en SI zetten deze bepaling om door te voorzien in de beide alternatieven. In AT is het aanzetten tot geweld (en niet tot haat) een misdrijf wanneer dat van dien aard is dat het de openbare orde dreigt te verstoren. DE verbindt aan al het bovenvermelde gedrag de voorwaarde dat het van dien aard moet zijn dat het de openbare orde zou kunnen verstoren. Evenzo blijkt uit de rechtspraak in HU dat bij dergelijke gedragingen bepalend is of zij al dan niet de openbare orde dreigen te verstoren. In MT lijkt het aanzetten tot geweld of haat een misdrijf te vormen wanneer het bedreigend, kwetsend of

[6] Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft gesteld dat het ontkennen van misdaden tegen de menselijkheid een van de meest ernstige vormen van door ras ingegeven smaad jegens de Joden is, en van aanzetten tot haat ten aanzien van de Joden (*Garaudy/Frankrijk*, arrest van 24.6.2003). Voorts zou het ontkennen of het herzien van duidelijk vastgestelde historische feiten, zoals de Holocaust, worden onttrokken aan de bescherming van artikel 10 [vrijheid van meningsuiting] door artikel 17 [verbod van misbruik van recht] van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (*Lehideux en Isorni/Frankrijk*, arrest van 23.9.1998).

beledigend is, terwijl, zoals in LT, het vergoelijken, ontkennen of bagatelliseren afhankelijk is van een van de beide opties. IE en UK verbinden aan het aanwakkeren van haat de voorwaarde dat het bedreigend, kwetsend of beledigend moet zijn.

Met betrekking tot de optie waarin artikel 1, lid 4, voorziet, hebben FR, CY, LT, LU, MT, RO en SK ervoor gekozen de optie te gebruiken met betrekking tot het publiekelijk ontkennen of verregaand bagatelliseren van de in het Statuut van het Internationaal Strafhof vastgelegde misdaden. CY, LT, LU, RO en SK maken van deze mogelijkheid gebruik met betrekking tot het publiekelijk ontkennen of verregaand bagatelliseren van de in Handvest van het Internationale Militaire Tribunaal vastgelegde misdrijven[7].

3.2. Medeplichtigheid en aanzetting (artikel 2)

Wat artikel 2 betreft, dat handelt over de medeplichtigheid bij en aanzetting tot de in artikel 1 genoemde misdrijven, passen bijna alle lidstaten de algemene horizontale regels voor dergelijke gedrag toe[8].

3.3. Strafrechtelijke sancties (artikel 3)

De grote meerderheid van de lidstaten heeft de bepaling uitgevoerd die luidt dat gedrag waarbij sprake is van haatuitingen strafbaar moet worden gesteld met een *maximum* van ten minste één tot drie jaar gevangenisstraf. De maximale sanctie met betrekking tot haatuitingen varieert van één jaar (BE) tot zeven jaar (UK, in geval van "conviction on indictment" (veroordeling door een Crown Court)) en in verschillende lidstaten (BE, EL, IE, FR, CY, LV, LT, LU, NL, PL, RO, FI, SE en UK) hebben de rechters de mogelijkheid een boete op te leggen als alternatief voor een gevangenisstraf. Met betrekking tot het publiekelijk vergoelijken, ontkennen of verregaand bagatelliseren van misdaden varieert de maximale sanctie van één jaar gevangenisstraf en een boete (BE) tot twintig jaar gevangenisstraf (AT). DE, FR, CY, LV, LT en RO bieden de rechters de mogelijkheid een boete of een andere sanctie op te leggen.

3.4. Racistische en xenofobe haatmisdrijven (artikel 4)

In het kaderbesluit is bepaald dat de lidstaten in hun strafrecht racistische en xenofobe motieven moeten vermelden, dan wel ervoor moeten zorgen dat dergelijke motieven door de rechter in aanmerking worden genomen bij de bepaling van de strafmaat. Racistische en xenofobe motieven zijn discriminerend van aard en hebben een impact op individuen, groepen en de gemeenschap als geheel. De lidstaten moeten er dan ook voor zorgen dat dergelijke motieven correct worden geïdentificeerd en aangepakt.

Vijftien lidstaten (CZ, DK, EL, ES, HR, IT, CY, LV, LT, MT, AT, RO, FI, SE en SK) hebben gebruik gemaakt van de eerste optie waarin artikel 4 voorziet, door in hun strafrecht te bepalen dat racistische en xenofobe motieven met betrekking tot *alle misdaden moeten* worden beschouwd als een verzwarende omstandigheid. Acht lidstaten (BE, BG, DE, FR, HU, PL, PT en UK) hebben bepaald dat racistische of xenofobe motieven als een verzwarende omstandigheid moeten worden beschouwd met betrekking tot bepaalde (vaak gewelddadige) misdrijven zoals moord, het veroorzaken van een ernstig lichamelijk letsel en ander geweld jegens een persoon of eigendom. Van deze lidstaten hebben er drie ook gebruik gemaakt van de tweede optie waarin artikel 4 voorziet. Zij hebben strafrechtelijke bepalingen vastgesteld op grond waarvan de rechter racistische motieven in overweging *kan* nemen (BE) of hebben via hun rechtspraak en gedetailleerde statistieken bewezen dat racistische en xenofobe motieven in overweging worden genomen (DE en UK).

[7] Deze optie kan niet worden gebruikt met betrekking tot het vergoelijken van deze misdaden.
[8] Enkel MT lijkt te voorzien in een specifieke bepaling inzake medeplichtigheid bij en aanzetting tot dergelijke misdrijven.

PL, PT en SI verwijzen naar algemene strafrechtelijke bepalingen op grond waarvan de algemene motieven van daders in overweging moeten worden genomen en EE verwijst naar de verzwarende omstandigheid van andere basismotieven. HU verwijst naar een groot aantal geregistreerde haatmisdrijven en -veroordelingen, maar heeft nog geen relevante rechtspraak voorgelegd. NL verwijst naar officiële richtsnoeren die bepalen dat racistische en xenofobe motieven in aanmerking moeten worden genomen. IE en LU stellen daarentegen alleen dat motieven altijd door de rechter in aanmerking kunnen worden genomen.

3.5. Aansprakelijkheid van rechtspersonen en toepasselijke sancties (artikelen 5 en 6)

Rechtspersonen moeten aansprakelijk worden gesteld voor haatuitingen van een persoon die in de rechtspersoon een *leidende positie* bekleedt of wanneer als gevolg van gebrekkig toezicht door die persoon gelegenheid is gegeven tot haatuitingen van een persoon die onder diens gezag staat. De lidstaten zijn op grond van het kaderbesluit niet verplicht strafrechtelijke sancties op te leggen, maar de sancties moeten wel in alle gevallen *doeltreffend, evenredig en afschrikkend* zijn.

Bijna alle lidstaten (met uitzondering van EL, ES, IT en SK[9]) behandelen in hun wetgeving de aansprakelijkheid van rechtspersonen in het geval van haatuitingen. De meeste lidstaten doen dat door horizontale strafrechtelijke bepalingen vast te leggen[10] en strafrechtelijke geldboetes op te leggen.

Artikel 5 moet worden omgezet ten aanzien van *alle* personen die ten behoeve van de rechtspersoon handelen. In een aantal lidstaten is de wetgeving (BE, DK en LU) op dit gebied onduidelijk. Andere lidstaten lijken voorwaarden toe te voegen. In BG moet het gedrag hebben geleid tot de *verrijking van de rechtspersoon*, in HR moet het misdrijf in strijd zijn met de verplichtingen van de rechtspersoon en in HU mag enkel actie worden ondernomen tegen een rechtspersoon indien de rechter *eerst* een straf heeft opgelegd aan een natuurlijk persoon.

3.6. Grondwettelijke bepalingen en fundamentele beginselen (artikel 7)

FR, HU, SE en UK hebben in hun kennisgeving naar artikel 7 van het kaderbesluit verwezen.

De Commissie kijkt er nauwgezet op toe dat de omzetting van het kaderbesluit in volledige overeenstemming is met de in het Handvest van de grondrechten verankerde grondrechten, zoals zij ook uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten voortvloeien.

Zoals is vastgelegd in het Handvest van de grondrechten en in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, moet elke beperking van de uitoefening van de fundamentele rechten en vrijheden bij wet worden gesteld en de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden eerbiedigen. Met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel kunnen beperkingen slechts worden gesteld indien zij noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen[11].

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft erkend dat tolerantie en eerbiediging van de gelijke waarde van alle mensen de grondslag vormt van een democratische en

[9] SK voorziet in een soort indirecte aansprakelijkheid door de inbeslagneming van een som geld mogelijk te maken.

[10] FR beschikt over een specifiek systeem voor bepaalde misdrijven die via de pers zijn gepleegd, dat de aansprakelijkheid van rechtspersonen uitsluit.

[11] Zoals vastgelegd in artikel 52, lid 1, van het Handvest van de grondrechten, en in artikel 10, lid 2, van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, wat specifiek de vrijheid van meningsuiting betreft.

pluralistische samenleving. Voorts heeft het gesteld dat opmerkingen die ingaan tegen de fundamentele waarden van het Verdrag, niet de op grond van artikel 10 (vrijheid van meningsuiting) toegekende bescherming mogen genieten[12].

3.7. Instellen van onderzoek of vervolging (artikel 8)

De lidstaten moeten ervoor zorgen dat het instellen van een onderzoek naar of de vervolging van haatuitingen, ten minste in de ernstigste gevallen, niet afhankelijk is van aangifte of beschuldiging door het slachtoffer van de gedraging. De meeste lidstaten beschikken over specifieke, vaak horizontale strafrechtelijke bepalingen, die garanderen dat voor het merendeel van de misdrijven, waaronder haatuitingen, *ambtshalve* een onderzoek wordt uitgevoerd en/of een vervolging wordt ingesteld. Bepaalde lidstaten hebben rechtspraak, officiële verklaringen en andere informatie voorgelegd om te bewijzen dat deze bepaling in de praktijk wordt uitgevoerd.

3.8. Rechtsmacht (artikel 9)

Elke lidstaat heeft in zijn wetgeving het territorialiteitsbeginsel opgenomen op grond waarvan de rechtsmacht wordt gevestigd voor strafbare feiten met betrekking tot haatuitingen die *geheel of gedeeltelijk op zijn grondgebied zijn begaan*. Voorts heeft elke lidstaat, met uitzondering van IE en UK, strafrechtelijke bepalingen meegedeeld die de rechtsmacht specifiek uitbreiden tot gedragingen die *door een van zijn onderdanen zijn begaan*. IT, PT en RO lijken haatuitingen van deze rechtsbevoegdheidsregel uit te sluiten.

Met betrekking tot rechtspersonen hebben 21 lidstaten geen afdoende informatie verstrekt over de omzetting van de regel dat een lidstaat zijn rechtsmacht moet vestigen ten aanzien van gedragingen die *tot voordeel strekken van een rechtspersoon met hoofdkantoor op het grondgebied van die lidstaat*.

Online haatuitingen zijn een van de meest voorkomende uitingen van racisme en vreemdelingenhaat. De lidstaten moeten daarom in staat zijn in dergelijke gevallen in te grijpen. Bij het vestigen van zijn rechtsmacht ten aanzien van gedragingen die op zijn grondgebied hebben plaatsgevonden, moet een lidstaat ervoor zorgen dat zijn rechtsmacht zich uitstrekt tot gevallen waarin de gedragingen via een informatiesysteem zijn begaan en de dader, of het materiaal dat via dat systeem wordt aangeboden, zich op zijn grondgebied bevindt. Het lijkt erop dat enkel CY deze rechtsbevoegdheidsregels volledig in zijn wetgeving heeft omgezet. In de wetgeving van DK, MT en SI wordt specifiek verwezen naar informatiesystemen en HR verwijst naar strafbare feiten die via de elektronische pers worden gepleegd. CZ, LU, HU, AT, PT, RO, SK en SE zeggen dat hun algemene rechtsbevoegdheidsregels online haatuitingen bestrijken, maar hebben geen gedetailleerde informatie meegedeeld. BE, BG, DE, FR en UK hebben daarentegen rechtspraak voorgelegd die bewijst dat hun rechters bevoegd zijn voor zaken waarbij sprake is van informatiesystemen. Het lijkt erop dat de meeste van deze lidstaten zich bevoegd verklaren wanneer de dader fysiek aanwezig is/verblijft in het betrokken rechtsgebied of wanneer het materiaal daar toegankelijk was of duidelijk bestemd was voor de burgers van dat land.

4. AANBEVOLEN PRAKTIJKEN TER BEVORDERING VAN DE UITVOERING VAN HET KADERBESLUIT

Uit informatie die de lidstaten hebben verstrekt, is gebleken dat de voor onderzoek en vervolging verantwoordelijke autoriteiten praktische instrumenten en vaardigheden nodig hebben om de strafbare feiten die onder dit kaderbesluit vallen op te sporen en aan te pakken,

12 Arresten van 4.12.2003 (*Gündüz/Turkije)* en 24.6.2003 (*Garaudy/Frankrijk)*.

en voor de interactie en communicatie met slachtoffers[13]. Zij moeten voldoende kennis hebben van de relevante wetgeving en beschikken over duidelijke richtsnoeren.

Speciale politie-eenheden voor haatmisdrijven, speciale openbare aanklagers voor haatuitingen en -misdrijven, gedetailleerde richtsnoeren en specifieke opleiding van politie, openbare aanklagers en rechters zijn goede praktijken die de uitvoering van de wetgeving zouden kunnen bevorderen.

Ook de uitwisseling van informatie en goede praktijken door rechtshandhavingsfunctionarissen, openbare aanklagers en rechters, maatschappelijke organisaties en andere belanghebbenden samen te brengen, kan daartoe bijdragen.

Online haatuitingen zijn specifiek van aard; het is onder meer moeilijk de auteurs van illegale online-inhoud te identificeren en dergelijke inhoud te verwijderen. Bijgevolg vereisen zij van rechtshandhavings- en justitiële autoriteiten specifieke expertise, middelen en grensoverschrijdende samenwerking.

Haatuitingen en -misdrijven worden vaak onvoldoende gemeld[14]. Gezien de aard van deze misdrijven, nemen slachtoffers vaak hun toevlucht tot slachtofferhulp, in de plaats van aangifte te doen bij de politie. Om de slachtoffers van haatuitingen en -misdrijven te beschermen, is het dan ook essentieel dat de richtlijn inzake slachtoffers zo spoedig mogelijk wordt uitgevoerd.

Betrouwbare, vergelijkbare en systematisch verzamelde gegevens kunnen de effectieve uitvoering van het kaderbesluit bevorderen. Incidenten waarbij sprake is van haatuitingen en -misdrijven en de gegevens omtrent een zaak moeten altijd worden geregistreerd, zodat kan worden nagegaan in hoeverre er wordt vervolgd en bestraft. De verzameling van gegevens met betrekking tot haatuitingen en -misdrijven gebeurt niet overal in de EU op dezelfde manier. Hierdoor is een betrouwbare vergelijking van de lidstaten niet mogelijk[15]. De Commissie heeft de lidstaten verzocht haar gegevens te verstrekken over de frequentie van haatuitingen en -misdrijven en de strafrechtelijke reactie daarop. De bijlage bij dit verslag bevat de gegevens van zeventien lidstaten.

Racistisch en xenofoob gedrag van opinieleiders kan een sociaal klimaat bevorderen waarin racisme en vreemdelingenhaat worden vergoelijkt en kan zo ernstiger gedrag, zoals racistisch geweld, in de hand werken. Autoriteiten, politieke partijen en maatschappelijke organisaties kunnen door racisme en vreemdelingenhaat openlijk te veroordelen de ernst van deze gedragingen helpen inzien en racistische en xenofobe uitingen en gedragingen helpen te bestrijden[16].

5. CONCLUSIE

Momenteel lijkt het erop dat een aantal lidstaten nog niet alle bepalingen van het kaderbesluit volledig en/of correct heeft omgezet, meer bepaald die welke betrekking hebben op het ontkennen, vergoelijken of verregaand bagatelliseren van bepaalde misdrijven. De meeste lidstaten beschikken over bepalingen met betrekking tot het aanzetten tot door racisme en

[13] Racistische en xenofobe handelingen moeten worden onderzocht en moeten op passende wijze worden bestraft om de eerbiediging van de grondrechten te garanderen, zoals bevestigd door de arresten van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van 6.7.2005 (*Nachova en andere/Bulgarije*), 10.3.2010 (*Cakir/België*) en 27.1.2011 (*Dimitrova en andere/Bulgarije*).

[14] Zie in het bijzonder het verslag van het Europees bureau voor de grondrechten (FRA) van 2012 "*Making hate crime visible in the European Union: acknowledging victims' rights*".

[15] *Ibidem*.

[16] Zie arresten van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van 6.7.2006 (*Erbakan/Turkije*) en 16.7.2009 (*Féret/België*).

vreemdelingenhaat ingegeven geweld en haat, maar die lijken de bepalingen over de strafbare feiten die onder het kaderbesluit vallen, niet altijd volledig om te zetten. Ook met betrekking tot racistische en xenofobe motieven voor misdrijven, de aansprakelijkheid van rechtspersonen en de rechtsmacht zijn enkele hiaten vastgesteld.

De Commissie is van mening dat de volledige en correcte omzetting van het kaderbesluit een eerste stap is om racisme en vreemdelingenhaat overal in de EU door middel van het strafrecht op een gelijke wijze effectief te bestrijden.

De Commissie zal in 2014 met het oog op de volledige en correcte omzetting van het kaderbesluit de dialoog aangaan met de lidstaten, met inachtneming van het Handvest van de grondrechten en in het bijzonder de vrijheid van meningsuiting en vereniging[17].

[17] Zie artikel 10 van Protocol nr. 36 van het Verdrag van Lissabon. Inbreukprocedures met betrekking tot het kaderbesluit kunnen pas vanaf 1 december 2014 worden ingeleid.